



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Den befolkningsmæssige legitimitet af markedsgørelse som reformprojekt for den danske offentlige sektor

Lindholst, Christian; Hedegaard, Troels Fage

Published in:
Nordisk Administrativt Tidsskrift

Publication date:
2019

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):
Lindholst, C., & Hedegaard, T. F. (2019). Den befolkningsmæssige legitimitet af markedsgørelse som reformprojekt for den danske offentlige sektor. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 96(2), 47-68.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Den befolkningsmæssige legitimitet af markedsførelse som reformprojekt for den danske offentlige sektor

Af Andrej Christian Lindholst og Troels Fage Hedegaard

Refereevurderet

Sammendrag

I denne artikel undersøger vi den befolkningsmæssige legitimitet af markedsførelse som reformprojekt for den danske offentlige sektor, og spørger til hvorvidt legitimiteten er styret af præferencer for udvikling eller afvikling. På baggrund af spørgeskemadata fra vinteren 2016/17 finder vi, at markedsførelse altovervejende har befolkningsmæssig legitimitet som et pragmatisk reformprojekt til udvikling af den offentlige sektor. Stærkere præferencer for markedsførelse hænger dog, for nogle grupper, sammen med en stærkere præference for afvikling af den offentlige sektor. På tværs af markedsførelsens forskellige virkemidler finder vi en stærk præference for indførelse af mere valgfrihed for borgere og kun en svag præference for yderligere frasalg af offentlig virksomhed. Samtidig er der stærkere præferencer for brug af private inden for forvaltningsområder, såsom ældreområdet samt vej- og parkdrift, hvor der over længere tid er opbygget en tradition for anvendelse af private.

1. Indledning

'Markedsgørelse' har som et centralt element i new public management (NPM) reformbølgen, været med til at forandre den offentlige sektors organisation og funktion på afgørende vis i Danmark såvel som de fleste andre OECD lande (Christensen og Lægheid 2011; Ejersbo og Greve 2014). Organisatorisk har markedsgørelsen gennem forskellige virkemidler, såsom udbud og udlicitering af offentlige opgaver, selskabsgørelse og frasalg af offentlig virksomhed og etablering af valgmuligheder, kunderoller og serviceorientering, etableret en decentraliseret markedsbaseret koordination mellem en udbuds- og efterspørgselside i den offentlige serviceproduktion (Hansen og Lindholst 2016). Både som forudsætning og som konsekvens har markedsgørelsen medført, at ansvar for planlægning, udførsel og finansiering af opgaver i varierende grad er overdraget til den private sektor inden for forskellige forvaltningsområder. I Danmark blev eksempelvis udbud og udlicitering anvendt på et tidligt tidspunkt på de kommunaltekniske områder (KL 2001), mange statslige virksomheder omdannet til aktieselskaber og helt eller delvist solgt til private investorer i 1990'erne (Greve 2000) og fritvalgsordninger med inddragelse af private leverandører etableret indenfor traditionelle velfærdsområder i 2000'erne såsom hjemmepleje (Rostgaard 2014) og sundhedsområdet (Andreasen m.fl. 2009).

I et reformperspektiv har markedsgørelse fra et tidligt tidspunkt været fremhævet som et muligt svar på, hvad Habermas betragtede som velfærdsstatens 'legitimeringskrise' (1975) – en systemisk krise, som blandt andet har manifesteret sig gennem vigende befolkningsmæssig opbakning til og stigende politisk kritik af den skattebaserede finansiering af efterspørgsel på stadig flere og bedre offentlige velfærdsydelser (Taylor-Gooby 1983). I forlængelse heraf kan det fremhæves, at det er væsentligt at afdække befolkningens holdninger i forhold til legitimiteten af markedsgørelse som reformprojekt (Christensen og Lægheid 2003; Palma og Salas 2016). Eksempelvis kan det diskuteres, hvorvidt en gradvis stærkere betoning af markedsgørelse i reformer af den offentlige sektor er en forudsætning for bevarelse af en bredere befolkningsmæssig opbakning til et fortsat højt niveau af skattefinansierede velfærdsydelser (Bergh 2008; Edlund og Seva 2013). I nogle lande, herunder tidlige NPM-reformlande såsom New Zealand og Australien, har markedsgørelse således været en central del i reformprojekter af overvejende pragmatisk-teknokratisk tilsnit karakteriseret ved anvendelsen af markedsgørelse som et middel til at forbedre og/eller udvikle den offentlige sektors organisation og funktion. I en dansk sammenhæng kan det ligeledes fremhæves at markedsgørelse overvejende betragtes som et pragmatisk reformprojekt af et elitært politisk-administrativt tilsnit baseret på en stor grad af konsensus mellem skiftende borgerlige og socialdemokratiske regeringer (Ejersbo og Greve 2014).

I international sammenhæng udspringer markedsgørelse dog også af et større ideologisk opgør med den politiske og institutionelle konsensus om den offentlige sektors centrale rolle i samfundet, der havde etableret sig efter afslutningen af anden verdenskrig og frem til 1970'erne. I lande, såsom USA og Storbritannien har markedsgørelse således været en central del i stærkt ideologisk funderede neolibérale og nykonservative reformprojekter byggende på en vision om at 'rulle staten tilbage' (Evans 2013; Hood, Dunsire og Thompson 1988). I sådanne reformprojekter har markedsgørelse, udover at være et middel, også været et mål i sig selv samtidig med, at den offentlige sektors organisation og funktion har været søgt begrænset eller

afviklet til fordel for en større samfundsmæssig rolle for markedet, individet og/eller civilsamfund. I forlængelse af de to grundlæggende orienteringer for reformprojekter kan markedsgørelse fremhæves som både et 'pragmatisk' middel til at udvikle den offentlige sektor og som et 'ideologisk' mål, hvor markedsgørelse i sig selv repræsenterer realiseringen af et særligt neoliberalt værdisæt (Le Grand 2011).

På trods af at markedsgørelse som reformprojekt er opstået i en reaktion til den offentlige sektors legitimeringskrise, er der tilsyneladende kun relativt få internationale, herunder nordiske studier samt tilsyneladende ingen danske studier, der i et bredere demokratiperspektiv og på et empirisk grundlag har adresseret og diskuteret den befolkningsmæssige opbakning og forankring af markedsgørelse som reformprojekt (Lindholm og Hansen 2015) – eller hvad der i nærvær af denne artikel kunne kaldes for 'markedsgørelsens legitimitet'. I forlængelse af ovenstående er formålet med denne artikel derfor at bidrage til en belysning og diskussion af markedsgørelsens legitimitet i en dansk sammenhæng. I artiklen adresserer vi to forsknings-spørgsmål:

1. I hvilket omfang bakker den danske befolkning op om markedsgørelse på tværs af forskellige virkemidler og forvaltningsområder?
2. I hvilket omfang er den danske befolknings holdning til markedsgørelse udtryk for opbakning til et pragmatisk eller neoliberalt ideologisk orienteret reformprojekt for den offentlige sektor?

I de næste afsnit gennemgås eksisterende litteratur på området samt markedsgørelsens historik i Danmark. I forlængelse heraf opstilles der to overordnede forventninger til den danske befolknings holdning til markedsgørelse. Dernæst beskrives artiklens metode- og datagrundlag. I resultatafsnittet gengives beskrivende og analytisk statistik, der tilsammen belyser artiklens to primære forskningsspørgsmål. I den afsluttende konklusion diskuteres og perspektiveres resultaterne.

2. Eksisterende forskning om markedsgørelsens legitimitet

Generelt har den internationale forskning i befolkningens holdning til markedsgørelse kun i mindre grad adresseret spørgsmål vedrørende markedsgørelsens legitimitet i et demokratiperspektiv (Lindholm og Hansen 2015). Legitimiteten i et demokratisk styringsperspektiv kan her forstås som graden af overensstemmelse mellem de politisk-administrative beslutninger og de bredere funderede værdisæt i et samfund (Stillman 1974) – eller lidt mere simpelt formuleret: om der generelt er opbakning til de politisk-administrative beslutninger. Tilsyneladende er der ingen danske studier, der direkte adresserer spørgsmål vedrørende markedsgørelsens befolkningsmæssige legitimitet. Modsat har studier i Sverige af Palma og Salas (2016), Bendz (2014) og Edlund og Seva (2013), i Finland af Toikko (2016) og studier i Norge af Christensen og Lægreid (2003) og Rolland (2003) på forskellig vis undersøgt og diskuteret markedsgørelsens legitimitet. I en analyse af den historiske udvikling finder Edlund og Seva (2013) eksempelvis, at opbakningen i den svenske befolkning i perioden 1992–2010 til en ren eller overvejende statsbaseret velfærdsmodel med kollektivt finansierede velfærdsydelser leveret af det offentlige er øget markant, hvorimod opbakningen til en ren eller overvejende markedsbaseret velfærdsmodel med individuelt finansie-

rede velfærdsydelser leveret af private har været faldende. Christensen og Lægneid (2003) fremhæver i en sammenligning af elitegrupperinger og befolkningen i Norge baseret på data fra 2000/2001, at andelen af befolkningen, som er helt eller delvist enige i et udsagn om, at der bør privatiseres yderligere og den offentlige sektors størrelse reduceres, udgør omkring 49% (modsat er omkring 37% helt eller delvist uenige). Endvidere er der kun få studier i den internationale litteratur, der undersøger og diskuterer befolkningens holdning til markedsgørelsens forskellige virkemidler og anvendelsen inden for forskellige forvaltningsområder (Lindholst og Hansen 2015). Vigtigheden heraf betones dog af resultater, eksempelvis af Palma og Salas (2016), som indikerer substantielle forskelle mellem virkemidler og forvaltningsområder (velfærdsområdet og de tekniske områder). Hertil er der kun ganske få studier, der undersøger markedsgørelsens befolkningsmæssige legitimitet som en del af mere overordnede reformprojekter. Undtagelser er eksempelvis studier af Edlund og Seva (2013), Tang (1997) og Judge m.fl. (1983), der tilsammen går på tværs af nordiske og angelsaksiske lande. Disse studier indikerer alle, at markedsgørelsens legitimitet overvejende afspejler en opbakning til et pragmatisk fremfor et ideologisk orienteret neoliberalt reformprojekt. I en nordisk kontekst kunne denne orientering i befolkningen endvidere tolkes som et udtryk for en opbakning til en mere overordnet neo-weberiansk reform- og statsmodel (Greve, Lægneid og Rykkja 2016), hvor elementer fra nyere reformbølger inkorporeres i forhold til at understøtte og styrke den offentlige sektors traditionelle opbygning og rolle.

3. Markedsgørelsens udvikling og politik i Danmark

Siden starten af 1980'erne har skiftende borgerligt og socialdemokratisk ledede regeringer fremmet og gennemført en ganske omfangsrig inddragelse af den private sektor til løsning af offentlige opgaver på både statsligt og kommunalt plan. Mere konkurrence og inddragelse af det private har i denne sammenhæng løbende været tematiseret gennem pragmatiske formuleringer såsom, at 'offentlige opgaver skal løses der, hvor det gøres bedst og billigst' (Finansministeriet 1991) eller 'en vej til fortsat kvalitetsudvikling, innovation og effektivisering af den offentlige opgaveløsning er mere konkurrence om de offentlige opgaver' (Regeringen 2018).

Den historiske fortælling om markedsgørelsen som reformprojekt i Danmark kan lidt groft inddeles på tiårene fra 1980'erne og frem (Ejersbo og Greve 2014). I 1980'erne blev markedsgørelse som et systematisk reformprojekt for den offentlige sektor sat på den politisk-administrative dagsorden af borgerligt ledede regeringer (1981-1993). Markedsgørelse som et ideologisk reformprojekt var modsat ledende reformlande, såsom England, dog stærkt nedtonet i perioden, og den politiske dagsorden var i højere grad domineret af andre reformspørgsmål. I 1990'erne og fremefter blev markedsgørelse normaliseret som et politisk-administrativt reformværktøj, og der opstod en politisk konsensus på tværs af regeringsbærende partier omkring markedsgørelse som et pragmatisk reformprojekt for den offentlige sektor. Det var blandt andet i 1990'erne, at socialdemokratisk ledede regeringer (1993-2001) stod i spidsen for selskabsgørelse og frasalg af en lang række statslige virksomheder. I 1990'erne var det endvidere i høj grad de mindre borgerlige kommunaltekniske områder, hvor udbud og udlicitering først blev indført (Lindholst, Hansen og Petersen 2016). I 2000'erne stod en række borgerligt ledede regeringer (2001-2011)

for en stadig mere markant udrulning af markedsgørelse i den offentlige sektor. I denne periode blev der endvidere inddraget en række stadigt stærkere policy-instrumenter til fremme af markedsgørelsen. Policy-instrumenterne omfattede blandt andet etablering af rettigheder for private virksomheder til at udfordre hvem der skulle løse kommunale opgaver ('udfordringsret'), krav om overvejelser i kommunerne omkring anvendelse af udbud og udlicitering ('servicestrategier'), anvendelse af faste målsætninger som løftestang for øget brug af udlicitering i kommunerne, krav til kommunerne om at tilbyde borgerne valgmuligheder mellem private og kommunale leverandører i ældreplejen, adgang for private leverandører på arbejdsmarkedsområdet samt etablering af behandlingsgarantier og mulighed for at vælge behandling på private hospitaler på sundhedsområdet. Umiddelbart inden en ny socialdemokratisk ledet regering kom til magten i 2011 forelå der endvidere forslag om at anvende tvungent udbud på en række kommunale forvaltningsområder. De tvangsbaserede policy-instrumenter blev endvidere komplementeret med en stadigt mere omfattende administrativ understøttelse af anvendelsen af både kendte og nye former for markedsgørelse og inddragelse af det private (Christensen og Petersen 2010). Den administrative understøttelse resulterede endvidere i en lang række offentlige tilgængelige rapporter, der formidler erfaringer med markedsgørelse inden for forskellige områder. Udviklingen i 2000'erne kan således ses som en mere fuldtonet og ideologiseret tilgang til markedsgørelse som reformprojekt, hvor markedsgørelse i højere grad fremstod som et mål i sig selv. Socialdemokratisk ledede regeringer i perioden 2011-2015, afviklede dog en række af de tvangsbaserede policy-instrumenter, eksempelvis på beskæftigelsesområdet (Larsen og Breidahl 2015), og iværksatte en ny dagsorden, der blandt andet gennem en ny strategi for intelligent offentligt indkøb indeholdte et bredere fokus på temaer som innovation, bæredygtighed og effektivitet. Borgerligt ledede regeringer i perioden fra 2015 og frem (til 2019) opprioriterede på ny at fremme markedsgørelse i den offentlige sektor, men dog med et mere moderat tilsnit i sammenligning med tilgangen i 2000'erne.

Den politisk-administrative reformagenda har blandet andet resulteret i, at den gennemsnitlige udliciteringsgrad i kommunerne – et gennemsnit, der samtidig dækker over store variationer på tværs af kommuner og forvaltningsområder (Foged 2015; Houlberg og Dahl 2010) – er øget fra 16,3% i 1993 til 26,9% i 2017¹, at en lang række offentlige virksomheder er blevet omdannet til aktieselskaber og solgt til private investorer op gennem 1990'erne (Greve 2000), at kommunerne i stigende grad benytter erhvervsdrivende selskabsformer inden for centrale samfundsmæssige serviceområder (Erhvervsstyrelsen 2014), at fritvalgsordninger med inddragelse af private er introduceret inden for levering af offentlig service på borgernære velfærdsområder såsom ældreområdet (Rostgaard 2014) og sundhedsområdet (Andreasen m.fl. 2009), at den administrative koordinering af det offentlige-private samspil fortløbende er styrket (Christensen og Petersen 2010) og, at der i 2000'erne er sat fokus på flere alternative former for inddragelse af private virksomheder gennem eksempelvis offentlig-private partnerskaber og innovationssamarbejder (Lindholm og Petersen 2015). På enkelte delområder, såsom den kommunale beskæftigelsesindsats (Larsen og Breidahl 2015), det statslige transportområde (Christensen 2015) og energisektoren (Lindholm 2019), er der dog også sket tilbagerulninger i inddragelsen af det private og/eller anvendelse af markedsgørelse. Det samlede billede i en dansk sammenhæng er dog, at de politisk-administrative initiativer siden 1980'erne har

medført en markant stigende markedsgørelse og inddragelse af den private sektor i løsningen af offentlige opgaver.

I en tilsyneladende modsætning til markedsgørelsens generelle udrulning i den offentlige sektor fra 1980'erne og frem viser de fortløbende danske valgundersøgelser 1990-2015, at befolkningen over tid har indtaget en markant mere kritisk holdning til et generelt spørgsmål om, hvorvidt offentlige aktiviteter kan udføres bedre og billigere, såfremt de overlades til det private (Stubager m.fl. 2016). Umiddelbart har spørgsmål om markedsgørelse dog levet en tilbagetrukket tilværelse i forhold til den offentlige dagsorden. Eksempelvis har spørgsmål vedrørende markedsgørelse ikke været tematiseret i nogen særlig grad i forbindelse med valgbehandlinger, hvor andre dagsordener såsom beskæftigelse, økonomisk vækst, miljø og indvandring har været mere fremtrædende. I forlængelse heraf kan det fremhæves at flere studier i den internationale litteratur påpeger, at inddragelse af befolkningen i en oplyst demokratisk debat om markedsgørelse almindeligvis er vanskelig, da det saglige grundlag ofte er af en kompliceret og teknisk-juridisk karakter (Durant og Legge Jr. 2002; McAllister og Studlar 1989). Endvidere indikerer enkelte studier (eksempelvis Thompson 1997), at befolkningen kan være ganske uvidende om selv elementære forhold vedrørende den konkrete anvendelse af markedsgørelse.

Selvom spørgsmål om markedsgørelse almindeligvis har levet en mere tilbagetrukket tilværelse, så har enkeltsager i perioder tiltrukket sig betydelig befolkningsmæssig opmærksomhed og haft markante og langvarige politiske konsekvenser. Det politiske forløb og befolkningens reaktioner henover vinteren 2013/14 ved salget af en mindre aktieandel i det statsejede energiselskab DONG Energy til den amerikanske investeringsbank Goldman Sachs illustrerer dette med stor tydelighed. Trods en bred indledende politisk konsensus om salget og en socialdemokratisk finansministers gentagne udsagn om, at aktiesalget var sket på baggrund af 'det bedste samlede bud', var der en massiv folkelig modstand imod aktiesalget i forløbet, og de politiske konsekvenser var betydelige. Meningsmålinger gennemført i dagene omkring den politiske vedtagelse af salget viste, at henholdsvis 68% og 80% af alle danskere var imod salget. I forhold til de politiske konsekvenser skiftede blandt andet Dansk Folkeparti holdning til salget og underskrev ikke det endelige aktstykke om salget trods det, at partiet udgjorde en del af forligskredsen bag en aftale om en børsintroduktion af DONG Energy og havde givet forhåndstilsagn om samtykke til indholdet af en endelig beslutning (salget af aktier). Som den mest iøjnefaldende umiddelbare politiske konsekvens medførte forløbet, at Socialistisk Folkeparti, som var et af de tre daværende regeringspartier, gik ud af regeringskoalitionen med Socialdemokratiet og det Radikale Venstre.

Andre mediesager, der i perioder har fanget offentlighedens opmærksomhed i 2010'erne, har blandt andet omhandlet tilbagevendende konkurser blandt private firmaer, der leverede serviceydelser på ældreområdet, korruptionssager i forbindelse med offentlige indkøb af IT-udstyr samt unfair og måske ulovlig adfærd fra etablerede private leverandører overfor nye konkurrenter med henblik på at opretholde monopol på ambulanceområdet. Tilsammen illustrerer de nævnte sager en bred vifte af

velkendte problemstillinger ved anvendelse af markedsføring i den offentlige sektor (Kettl 2010). I forhold til den overordnede tematisering af markedsføring som et spørgsmål om at sikre at den bedste og billigste opgaveløsning har befolkningen i takt med den stigende anvendelse af markedsføring således også tilbagevendende været eksponeret overfor en række konkrete problematikker og kritiske historier.

3.1. Forventninger til markedsførelsens befolkningsmæssige legitimitet

På baggrund af ovenstående gennemgang af markedsførelsens udvikling og politik i Danmark kan der i forhold til artiklens to forskningsspørgsmål opstilles to centrale forventninger til markedsførelsens befolkningsmæssige legitimitet.

For det første kan der opstilles en forventning om, at markedsførelsens legitimitet varierer på tværs af virkemidler og forvaltningsområder. Forventningen bygger på en antagelse om, at den store variation, der har været i markedsførelsen på tværs af forvaltningsområder og virkemidler i forhold til historik, omfang, medieeksponering, graden af borgernærhed og selve karakteren af forvaltningsområderne, afspejler sig i differentierede præferencer. Eksempelvis har markedsføring været anvendt på et tidligt tidspunkt og i stadigt stigende omfang på relativt uproblematisk vis inden for en række kommunaltekniske områder såsom vej- og parkområdet (Lindholst, Hansen og Petersen 2016). Dette kan argumenteres at underbygge en forventning om en relativt høj befolkningsmæssig legitimitet af markedsføring inden for de kommunaltekniske områder. Omvendt peger DONG-sagen, som gennemgået i ovenstående, i retning af, at enkelte virkemidler såsom frasalg af offentlige aktiviteter, kan have en relativt mindre befolkningsmæssig legitimitet.

For det andet kan der opstilles en forventning om, at markedsførelsens legitimitet i stort omfang er forankret i et pragmatisk reformprojekt for udvikling og kun i mindre omfang er forankret i et mere fuldtønt ideologisk reformprojekt for afvikling af den offentlige sektor. I en dansk sammenhæng har særligt det pragmatiske reformprojekt været dominerende for markedsførelsen, hvorimod det ideologiske reformprojekt har været mindre udtalt. Forventningen underbygges af en central antagelse i litteraturen om holdninger og politik om, at der over tid i demokratiske systemer almindeligvis opstår kongruens mellem befolkningens politiske holdninger og den førte politik (Burstein 2003).

4. Metode- og datagrundlag

Artiklen trækker empirisk på data fra en elektronisk spørgeskemaundersøgelse udsendt i vinteren 2016/17 til et repræsentativt paneludsnit² for den danske befolkning (18 år eller ældre) bestående af i alt i 2.559 respondenter. Dataindsamlingen blev gennemført af Epinion på opdrag af Landsorganisationen i Danmark (LO) og repræsenterer i en dansk sammenhæng et detaljeret billede af befolkningens holdning til de mest velkendte virkemidler, herunder udbud/udlicitering, frit valg og frasalg af offentlige aktiviteter og anvendelsen af private på forskellige forvaltningsområder herunder det kommunaltekniske område (fx veje og parker), traditionelle borgernære velfærdsområder (fx ældrepleje) samt myndighedsopgaver (fx politivirksomhed). Spørgsmålsformuleringer for alle spørgsmål, som er anvendt i analysen, er gengivet i Tabel A1 i appendiks. En del af resultaterne er tidligere offentliggjort i et notat fra LO i vinteren 2017 (LO 2017).

To sæt af spørgsmål i spørgeskemaet afdækker præferencer for markedsførelse i forhold til virkemidler og forvaltningsområder. Det første sæt spørger til graden af enighed målt på en femtrinskala (fra 'helt enig' til 'helt uenig') i fem udsagn om markedsførelse, der henviser til anvendelse af tre centrale virkemidler i form af fritvalgsordninger, udbud/udlicitering og privatisering. Det andet sæt af spørgsmål spørger til, hvor stor del af opgaverne inden for forskellige forvaltningsområder, der bør løses af private. Svaremulighederne er her opdelt i en ordinalskala gående fra "alle eller næsten alle opgaver", "en større del af opgaverne", "en mindre del af opgaverne" til "ingen eller kun få af opgaverne".

En multivariabel analyse undersøger sammenhængen mellem holdningen til markedsførelse (afhængig variabel) og ønsket om at udvikle eller begrænse den offentlige sektor (uafhængig variabel). Holdningen til markedsførelse måles ved hjælp af et indeks konstrueret ud af fem underspørgsmål vedrørende præference for anvendelse af de tre centrale markedsmekanismer. Indekset er udregnet som et simpelt vægtet gennemsnit af værdierne for de fem underspørgsmål. Indekset har et gennemsnit på 3,0, en standardafvigelse på 1,1 samt henholdsvis 1 og 5 som teoretiske minimum- og maksimumværdier. Beregning af Cronbach's Alpha for indekset ($=0,90$) indikerer en høj intern reliabilitet. Tilsvarende viser en faktoranalyse (principal component analysis), at sammenhængen mellem de fem underspørgsmål kan betragtes som en simpel enkeltfaktorstruktur (eigenvalue = 3,52, forklaret varians = 70,5 %, alle korrelationer mellem de fem underspørgsmål og faktor $> 0,75$). Ud fra visuel inspektion af histogram og værdierne for skævhed ($= 0,02$) og kurtosis ($= -0,88$) kan indekset endvidere betragtes som normalfordelt.

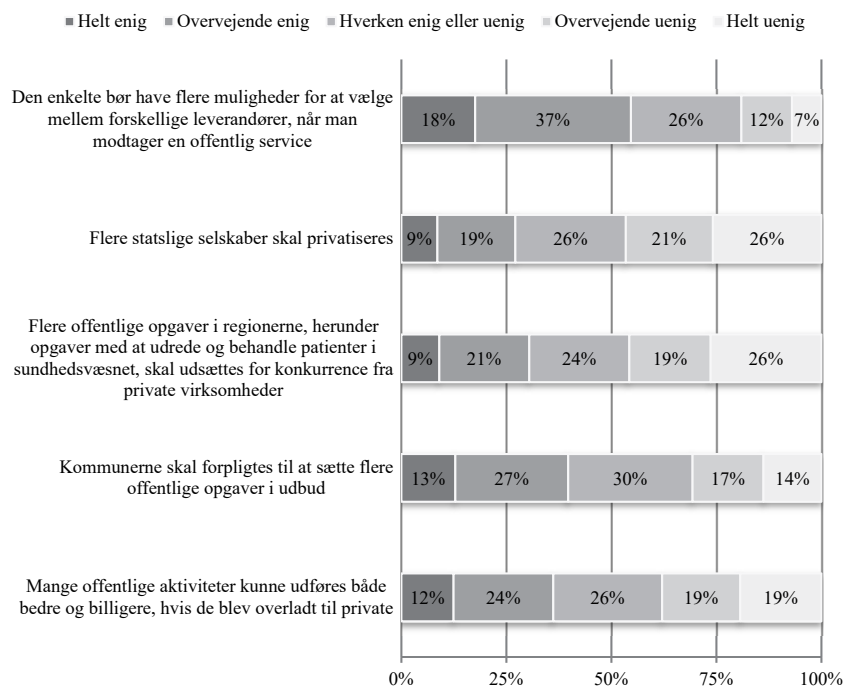
Præferencen for enten at udvikle eller begrænse den offentlige sektor måles ud fra et enkelt spørgsmål om hvorvidt det overvejende foretrakkes, at såfremt der skabes økonomiske gevinster i den offentlige sektor ved udbud, at sådanne besparelser ('effektiviseringsgevinster') anvendes til henholdsvis lavere skatter eller forbedring af den offentlige service. I den multivariabel analyse indgår der endvidere kontrolvariable for henholdsvis køn, alder, indkomst, uddannelsesniveau, ansættelse i det offentlige, samt selvvaluerede erfaringer med private som modtagere af serviceydelser og selvvalueret viden om, hvordan private løser offentlige opgaver. Flere af vores kontrolvariable er anvendt i den internationale forskning på området i forhold til belysning af betydningen af forskellige teoridrevne forklaringsmodeller (Lindholst og Hansen 2015). Ansættelse i det offentlige har eksempelvis været anvendt til at belyse betydningen af egeninteresser i forhold til den forventede økonomiske og jobmæssige konsekvens af markedsførelse (Durant og Legge Jr. 2002). Argumentet har været, at ansatte i den offentlige sektor overvejende har en negativ holdning, fordi de vurderer at markedsførelse i et egen nytteperspektiv medfører større jobusikkerhed og negative økonomiske konsekvenser. Køn er en anden meget anvendt variabel. Et argument har været, at kvinder er mere afhængige af den offentlige sektor (eksempelvis gennem børne- og ældrepleje) og derfor vurderer, at det ikke er i deres egen interesse, at den offentlige sektor markedsføres (Legge Jr. og Rainey 2003). Et problem er dog, at samme socioøkonomiske og personlige karakteristika i en række

tilfælde anvendes til at belyse forskellige teoretiske forklaringsmodeller. Uddannelsesniveau er eksempelvis anvendt i nogle studier til belysning af betydningen af henholdsvis egeninteresser (Denisova m.fl. 2009) og værdier (Battaglio Jr. og Legge Jr. 2009). Vores primære forskningsinteresse er dog ikke at undersøge hvilke forklaringsmodeller, der kan bidrage til at forstå variationer på tværs af grupperinger med forskellige karakteristika, og vi fravælger derfor at fortolke på vores kontrolvariable ud fra gængse forklaringsmodeller.

Den multivariable analyse er gennemført som en lineær OLS (ordinary least square) regressionsmodel. Analysen bygger på gyldige svar fra i alt 1724 respondenter. Frafald skyldes særligt svar i kategorien 'ved ikke' for en række variable, hvor denne kategori ikke er medtaget i analysen. Beskrivende statistik for anvendte variable i den multivariable analyse er gengivet i tabel A2 i appendiks.

5. Resultater

I figur 1 ses fordelingen af gyldige svar omkring graden af enighed på fem udsagn, der refererer til markedsførelsens forskellige virkemidler. De fem udsagn omhandler, hvorvidt der skal være flere valgmuligheder for den enkelte borger, mere statslig privatisering, flere regionale udbud (herunder patientudredning og -behandling), flere kommunale udbud samt, om det private kunne løse offentlige aktiviteter bedre og billigere. På tværs af de tre former for markedsførelse er der klart flest, der er enige i udsagnet om at give den enkelte flere valgmuligheder, hvorimod der er færrest enige i udsagnet om, at der skal privatiseres flere statslige selskaber. Det er endvidere kun for udsagnet omkring flere valgmuligheder, at der er en majoritet, som er helt eller overvejende enig i udsagnet. Det er også bemærkelsesværdigt, at omkring en fjerdedel gennemgående hverken er enig eller uenig i de fem udsagn. Dette kan tolkes som en præference hos en relativ stor andel af befolkningen for bevarelse af status quo inden for de forskellige former for markedsførelse samt en neutral præference i forhold til, hvorvidt det private er bedre og billigere til at løse offentlige aktiviteter. Hvis vi ser på forholdet mellem svar i kategorierne helt og overvejende enige og svar i kategorierne helt og overvejende uenige for hvert spørgsmål, tegner der sig et blandet billede. I forhold til udsagnet om flere valgmuligheder er der 55 % enige og kun 19 % uenige. Dette tegner et billede af en stærk præference for yderligere anvendelse af denne form for markedsførelse i den offentlige sektor. Svarende viser også, at der er en stærkere præference for yderligere anvendelse af udbud i kommunerne (40 % enige versus 31 % uenige). Omvendt er der kun en svag præference for henholdsvis privatisering af flere statslige selskaber (27 % enige versus 47 % uenige) og anvendelsen af mere konkurrence fra private i regionerne, herunder udredning og behandling af patienter (30 % enige versus 46 % uenige). Det er også på disse to udsagn, at andelen af helt uenige på tværs af de fem udsagn er størst (26 % for begge udsagn). Befolkningen er således relativt polariseret på de to udsagn.

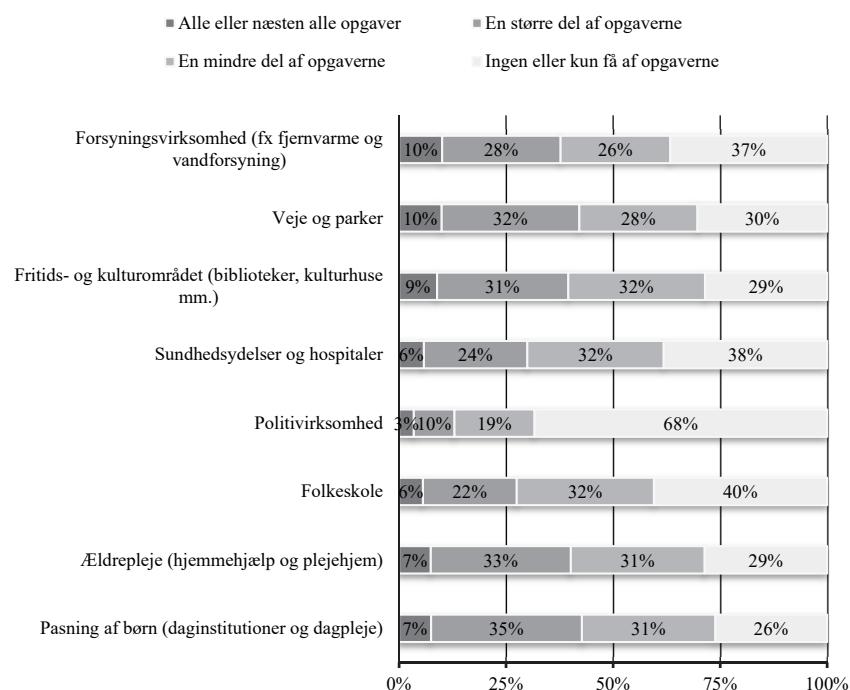
Figur 1. Fordeling af gyldige svar om enigheden på fem udsagn om markedsgørelser

N=2096-2156. Frafald skyldes særligt at kategorien 'ved ikke' ikke indgår i beregning af fordelingerne. Sidste spørgsmål i figuren er tilsvarende et enslydende spørgsmål anvendt i de danske valgundersøgelser 1990-2015.

I figur 2 gengives svarfordelinger på spørgsmål om den 'passende private andel' af opgaveløsningen indenfor otte forskellige forvaltningsområder. Det er et markant resultat, at der er omtrent lige mange (mellem 38% og 42%), der mener, at det private bør løse en større andel eller mere inden for fem forskellige forvaltningsområder, der går på tværs af borgernære og tekniske områder (forsyningsvirksomhed, veje og parker, fritids- og kulturområdet, ældrepleje og børnepasning). Omvendt er der klart

færrest, der mener at det private skal løse en større andel eller mere inden for politivirksomhed (13%) efterfulgt af folkeskolen (28%) og sundhedsområdet (30%).

Figur 2. Fordeling af gyldige svar på spørgsmål om den passende private andel af opgaveløsningen indenfor otte forvaltningsområder

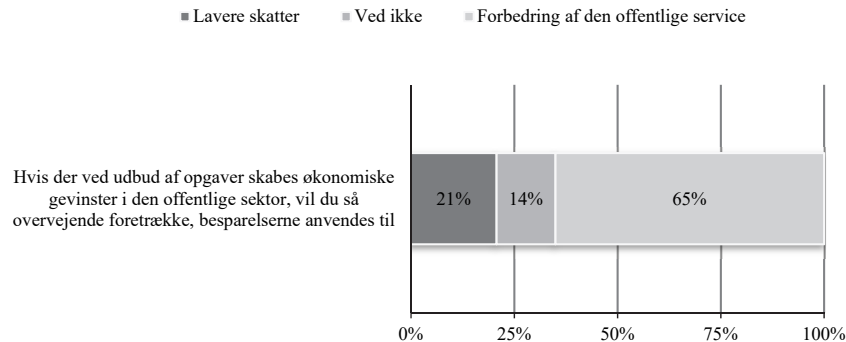


N=2036-2129. Frafald skyldes særligt at kategorien 'ved ikke' ikke indgår i beregning af fordelingerne.

I figur 3 gengives fordelingen af svar på et spørgsmål om, hvorvidt eventuelle økonomiske gevinster fra udbud af offentlige opgaver ('effektiviseringsgevinster') foretrækkes anvendt på forbedring af den offentlige service eller lavere skatter. Overordnet ses det, at der er en markant større opbakning i befolkningen til at anvende effek-

tiviseringsgevinster på at forbedre den offentlige service fremfor at sænke skatterne. Det klare resultat underbygger forventningen om, at markedsførelse i en dansk sammenhæng er legitimeret som et pragmatisk fremfor et neoliberalt reformprojekt.

Figur 3. Fordeling af svar på spørgsmålet om effektiviseringsgevinster skal anvendes på lavere skatter eller forbedret service



N=2517

I tabel 1 vises resultatet af den multivariable analyse. Som et hovedresultat findes en signifikant statistisk sammenhæng mellem en stærkere præference for markedsførelse og spørgsmålet om, hvorvidt den offentlige sektor skal udvikles (gennem anvendelse af effektiviseringsgevinster til forbedringer) eller afvikles/begrænses (gennem omfordeling af effektiviseringsgevinster via skattelettelser). Estimatet for forskellen mellem gruppen, der har præference for udvikling, og gruppen, der har præference for begrænsning, er på 0,96. Set i forhold til den anvendte skala med 1 og 5 som minimum- og maksimumværdier kan dette anses som en meget markant præferenceforskel. Gruppen, der har præference for udvikling af den offentlige sektor, udviser således en markant mindre opbakning til anvendelsen af markedsførelse end gruppen, der har en overvejende præference for en afvikling/begrænsning af den offentlige sektor. Forskellen må også siges at afdække en markant forskel mellem to store befolkningsgrupper da 23% af de inkluderede respondenter i hovedanalysen (se tabel A2 i appendiks) har angivet at foretrække skattelettelser fra effektiviseringsgevinster frem for en forbedret offentlig service (fordelingen afviger svagt fra fordelingen i figur 3 på grund af forskelle i antallet af cases). Forskellen mellem dem, der er uafklarede på spørgsmålet om udvikling eller begrænsning ('ved ikke') og gruppen, der har en præference for en begrænsning, er ligeledes markant (estimat = 0,59). I forhold til referencegruppen udviser gruppen af de uafklarede på spørgsmålet om mere service eller skattelettelser således også en markant mindre opbakning til yderligere markedsførelse. Hovedresultaterne er robuste for kontrol af centrale socioøkonomiske og demografiske forhold samt forhold vedrørende direkte erfaring med og generel viden om markedsførelse.

Tabel 1. Resultat af den multivariable analyse (OLS regression): præference for mere markedsføre

Variabel	Underkategori	Estimat ^a
Konstant	-	2,03***
Skattelettelser eller forbedret offentlig service?	Skattelettelser (REF)	
	Forbedret offentlig service	-0,96***
	Ved ikke	-0,59***
Køn	Mand (REF)	
	Kvinde	0,04
Alder	År	-0,01
Uddannelsesniveau	Grundskole (REF)	
	Under uddannelse	-0,17
	Lang videregående	-0,28***
	Mellemlang videregående	-0,20**
	Kort videregående	-0,14
	Erhvervsfaglig	0,02
	Gymnasie	0,15
Årlig indkomst (i 1.000 kr.)	0-199 (REF)	
	Ønsker ikke at oplyse	0,17**
	800+	0,57***
	500-799	0,13
	300-499	-0,03
	200-299	0,03
Offentlig ansat	Nej (REF)	
	Ja	-0,35***
Erfaringer	Nej (REF)	
	Ja	0,14**
Viden	Har ingen eller kun lidt viden (REF)	
	Har meget viden	-0,46***
	Har nogen viden	-0,21***
	Ved ikke	0,01

Model

N = 1724.

 R^2 / justeret R^2 = 0,25 / 0,24.

F(20) = 28,08***

^a Positivt fortegn for estimer (ikke-standardiserede) angiver en relativt stærkere præference for mere markedsføre i forhold til referencekategorien (REF). Sandsynlighedsniveau (p-niveau):

*** <0,01; ** <0,05; * <0,1.

I analysen af vores kontrolvariable finder vi, at uddannelsesniveau, indkomst, ansættelse i den offentlige sektor samt erfaring og viden alle har selvstændige og statistisk signifikante effekter (ved p -niveau $< 0,05$) i forhold til præferencen for markedsførelse. I analysen er det kun alder og køn, der ikke har en selvstændig statistisk signifikant effekt.

I forhold til referencegruppen med årlige indkomster på op til 199.000 kr. har gruppen med årlige indkomster over 800.000 kr. en stærkere præference for mere markedsførelse. Estimatet (0,57) indikerer at forskellen mellem de to grupper er markant. I forhold til gruppen med grundskole som højeste uddannelsesniveau har grupperne med mellemlange og lange videregående uddannelser en statistisk signifikant svagere præference. Estimerne på henholdsvis -0,20 og -0,28 indikerer, at forskellen for de to grupper er mindre til moderat. Gruppen af offentlige ansatte har en statistisk signifikant svagere præference end referencegruppen af ikke-offentlige ansatte. Estimatet (-0,35) indikerer, at forskellen mellem de to grupper er forholdsvis moderat. Gruppen med direkte erfaringer (enten personlige eller gennem det nære netværk) med modtagelse af serviceydelser fra private har en statistisk signifikant stærkere præference end gruppen, der ikke har direkte erfaringer. Estimatet (0,14) viser dog at forskellen mellem de to grupper er forholdsvis lille. I forhold til gruppen, der angiver ikke at have nogen viden om markedsførelse, er der moderate og statistisk signifikante forskelle i forhold til de to grupper, der angiver at have henholdsvis 'nogen viden' og 'meget viden'. Begge grupper, der angiver at have en grad af viden, har en svagere præference end gruppen, der angiver ikke at have nogen særlig viden. Estimerne for forskellene på henholdsvis -0,46 og -0,21 indikerer at præferenceforskellene er moderate.

6. Opsummering og diskussion

Artiklens baggrundsafsnit afdækkede, at skiftende socialdemokratisk og borgerligt ledede regeringers reformprojekter gennem udbredelse af forskellige former for markedsførelse inden for forskellige forvaltningsområder har medført en række markante forandringer af den offentlige sektors organisation og funktion i perioden fra 1980'erne til 2010'erne. I forhold til denne udvikling stillede artiklen to forskningsspørgsmål vedrørende markedsførelsens befolkningsmæssige legitimitet. Svar på de to forskningsspørgsmål samt fund vedrørende betydningen af socioøkonomiske og andre forhold opsummeres og diskuteres herunder.

6.1. Delspørgsmål 1

Overordnet viser den deskriptive statistik, at den danske befolkning gennemgående har en moderat præference for anvendelsen af markedsførelsens forskellige virkemidler og markedsførelse på forskellige forvaltningsområder. Der er dog markante forskelle på tværs af virkemidler og forvaltningsområder. De statistiske fund underbygger således vores første forventning om variation i markedsførelsens legitimitet på tværs af forvaltningsområder og virkemidler. På ingen af de otte undersøgte forvaltningsområder er der dog et flertal i befolkningen, som mener, at det private skal løse en større andel eller mere af opgaverne. De områder, hvor der er relativt flest, som mener, at det private skal løse en større andel eller mere af opgaverne, er vej og park, forsyningsområdet, pasning af børn og ældrepleje. De fire områder går således

på tværs af opgaver på de primære velfærdsområder og de tekniske forvaltningsområder. På alle fire områder er det lidt over 40% af befolkningen, som mener at det private skal løse en større andel eller mere af opgaverne.

I forhold til virkemidler er der en stærk præference for yderligere anvendelse af frit valg. Mere end 50% af befolkningen er helt eller overvejende enig i, at den enkelte skal have flere muligheder for at vælge. Modsat er der mindst opbakning til yderligere privatisering (frasalg) af statslige selskaber, hvor mindre end 30% er enten helt eller overvejende enig i, at der skal ske yderligere privatisering.

Det er et modererende resultat, at der i analysen også forefandt en stor ensartethed i vurderingerne af den passende private andel af opgaveløsningen på tværs af en række bløde (borgernære) og hårde (tekniske) forvaltningsområder. Dette resultat afviger fra tidligere undersøgelser, der viser at for borgernære områder (eksempelvis hospitalsbehandling eller hjemmehjælp) er opbakningen til markedsførelse mindre end for de mere tekniske områder (eksempelvis busdrift) (SFI 2008). Resultaterne stiller et nyt spørgsmål om, hvorvidt selve holdningsdannelsen er drevet af forskellige eller de samme faktorer på tværs af de forskellige markeds mekanismer og forvaltningsområder. På tværs af de adspurgte forvaltningsområder var den relativt største opbakning samtidigt at finde inden for bl.a. ældreområdet samt vej- og parkdrift. Omfanget af opgaver, som befolkningen mener de private bør løse inden for de to områder, er omtrentlig af samme størrelse. I en dansk sammenhæng har markedsførelsen samtidigt været særligt markant inden for de to forvaltningsområder. Ældreområdet er bemærkelsesværdigt i denne sammenhæng da markedsførelsen her har en forholdsvis lang historie og borgerne på dette område, i modsætning til vej- og parkdrift, opnår direkte erfaringer med det private gennem en regelmæssig og tilbagevendende kontakt (enten personligt eller gennem familie/venner). I denne forbindelse er det interessant, at analysen viser at direkte erfaringer med ydelser leveret af private generelt hænger sammen med en større opbakning til markedsførelse.

6.2. Delspørgsmål 2

Den deskriptive statistik viste, at et markant flertal i den danske befolkning (omkring 60%) foretrækker at anvende eventuelle effektiviseringsgevinster fra markedsførelse til at udvikle den offentlige sektor fremfor at begrænse eller afvikle den offentlige sektor gennem anvendelsen af effektiviseringsgevinster til skattelettelser. Den multivariable analyse viste samtidigt, at præferencen hos en mindre andel af befolkningen (omkring en femtedel) for en begrænsning af den offentlige sektor, gennem anvendelse af effektiviseringsgevinster fra markedsførelse til skattelettelser, hænger markant sammen med en relativ stærkere præference for yderligere markedsførelse. Analysen indikerer således, at den danske befolkning er opdelt i et mindretal, der indlejrer markedsførelse som en del af et neoliberalt orienteret reformprojekt og i et flertal, der indlejrer markedsførelse i et pragmatisk reformprojekt til udvikling af den offentlige sektor.

De modsatrettede resultater for betydningen af henholdsvis erfaring og viden indikerer endvidere at det er interessant at belyse disse sammenhænge yderligere. Eksempelvis kan betydningen af viden tænkes at være styret af, at de, der opsøger mere viden på forhånd, har en mere negativ indstilling til markedsførelse og dermed yderligere får bekræftet og forstærket en negativ holdning gennem en selektiv udvælgelse af information. I forlængelse heraf kan det argumenteres, at medierne har en tendens til at afrapportere 'negative' historier fremfor neutrale eller positive historier.

Omvendt kan fundene for betydningen af erfaringer muligvis indikere at markedsgørelsens legitimitet kan forventes at vokse i den udstrækning, at stadigt flere får direkte erfaring med private leverandører på forskellige velfærdsområder. Dette samspil, hvor personlige erfaringer fører til mere positive holdninger, er tidligere blevet påvist ved velfærdsservices som ældrepleje og børnepasning (Hedegaard og Larsen 2014). Dette er for indeværende dog kun en spekulation, da det ligeledes kan tænkes, at mennesker, der på forhånd har en positiv holdning til private, netop vælger at anvende private leverandører.

I en Nordisk kontekst er resultaterne for Danmark endvidere overordnet set i overensstemmelse med fund for Sverige hos blandt andre Edlund og Seva (2013). I et bredere reformperspektiv kan analysens resultater endelig ses som et udtryk for en befolkningsmæssig legitimitet i en dansk sammenhæng af en neo-weberiansk styrings- og statsmodel (Greve, Lægreid og Rykkja 2016).

6.3. Afrunding

I en samlet opsummering af artiklen kan det siges at markedsgørelsens befolkningsmæssig legitimitet i en dansk sammenhæng hovedsageligt er forankret i et pragmatisk reformprojekt, der gennem en differentieret anvendelse på tværs af forvaltningsområder og markedsmekanismer sigter mod at udvikle den offentlige sektor. Dette er i tråd med tidligere fund i den internationale litteratur. Samtidig er der en betydelig minoritet i Danmark, der bakker op om markedsgørelse som et mere ideologisk betonet neoliberalt reformprojekt, der sigter mod at begrænse / afvikle den offentlige sektor. I perspektiv opridser artiklens resultater således de bredere legitimeringsmæssige rammer for markedsgørelse som reformprojekt i en dansk sammenhæng. Fund vedrørende betydningen af en række socioøkonomiske forhold samt graden af viden og erfaringer indikerer endvidere, at markedsgørelsens legitimitet varierer i betydelig grad på tværs af forskellige befolkningsgrupper. I perspektiv peger disse fund på behovet for yderligere at undersøge betydningen af sådanne forskelle i forhold til en dansk samfundsmæssig kontekst.

Litteratur

- Andreasen MN, Søgaard J, Kjellberg J, og Jensen MB (2009). Privat/offentligt samspil i sundhedsvæsenet. København, Dansk Sundhedsinstitut.
- Battaglio Jr. RP og Legge Jr. JS (2009). Self-Interest, Symbolic Politics, and Citizen Characteristics: A Cross-National Analysis of Support for Privatization. *Public Administration Review*, 69(4):697–709.
- Bendz A (2014). Att ge feedback på välfärdspolitiken: hur reagerar medborgarna på ökad privatisering? I *Mittfåra och marginal*. Oscarsson, H og Bergström, A (Red). Göteborg, SOM-Institutet, s. 295–305.
- Bergh A (2008). Explaining the Survival of the Swedish Welfare State: Maintaining Political Support through Incremental Change. *Financial Theory and Practice*, 32(3):233–54.
- Burstein P (2003). The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda. *Political Research Quarterly*, 56(1):29–40.
- Christensen LR og Petersen OH (2010). Regulering af udlicitering og offentlige-private partnerskaber (OPP) i de danske kommuner. *Politica*, 42(2):235–257.
- Christensen LT (2015). The return of the hierarchy: SOEs in marketisation. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4):307–321.
- Christensen T og Lægveid P (2003). Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen. Norge, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Christensen T og Lægveid P (2011). *The Ashgate research companion to new public management*. Farnham, Routledge.
- Denisova I, Eller M, Frye T og Zhuravskaya E (2009). Who Wants To Revise Privatization? The Complementarity of Market Skills and Institutions. *The American Political Science Review*, 103(2):284–304.
- Durant RF og Legge Jr. JS (2002). Politics, public opinion, and privatization in France: Assessing the calculus of consent for market reforms. *Public Administration Review*, 62(3):307–323.
- Edlund J og Seva IJ (2013). Is Sweden Being Torn Apart? Privatization and Old and New Patterns of Welfare State Support. *Social policy & administration*, 47(5):542–564.
- Ejersbo N og Greve C (2014). *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København, Akademisk Forlag.
- Erhvervsstyrelsen (2014). *Redegørelse om kommuners og regioners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber mv*. København, Erhvervsstyrelsen.
- Evans EJ (2013). *Thatcher and Thatcherism*. London and New York, Routledge.
- Finansministeriet (1991). *Udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver*. Danmark, Finansministeriet.
- Foged SK (2015). Årsager til konkurrenceudsættelse i danske kommuner, 2007–2013: fra generelle til sektorafhængige forklaringer. *Politica*, 47(1):24–45.
- Le Grand J (2011). Quasi-Market versus State Provision of Public Services: Some Ethical Considerations. *Public Reason*, 3(2):80–89.
- Greve C (2000). *Statens Virksomheder: Aktieselskabsdannelse og privatisering i 1990'erne*. København, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Greve C, Lægveid P og Rykkja LH (2016). *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*. London, Palgrave.

- Habermas J (1975). *Legitimation Crisis*. Boston, Beacon Press.
- Hansen MB og Lindholst AC (2016). Marketization revisited. *International Journal of Public Sector Management*, 29(5):398–408.
- Hedegaard T og Larsen A (2014). How proximate and visible policies shape self-interest, satisfaction, and spending support: The case of public service production. I Kumlin A og Stadelmann-Steffen (red.) *How Welfare States Shape the Democratic Public: Policy Feedback, Participation, Voting, and Attitudes*. Edward Elgar Publishing, s. 269–288.
- Hood C, Dunsire A, og Thompson L (1988). Rolling Back The State: Thatcherism, Fraserism and Bureaucracy. *Governance*, 1(3):243–270.
- Houlberg K og Dahl PS (2010). Konkurrenceudsættelse i danske kommuner - kommunalreformen som fødselshjælper?. *Politica*, 42(2):163–182.
- Judge K, Smith J, og Taylor-Gooby P (1983). Public Opinion and the Privatization of Welfare: Some Theoretical Implications. *Journal of social policy*, 12(04):469.
- Kettl DF (2010). *Governance, Contract Management and Public Management*. I Osborne SP (red) *New Public Governance?* Oxon, Routledge, s. 239–254.
- KL (2001). Udbud og udlicitering på det tekniske område: Omfang og erfaringer. København, kommunernes Landsforening.
- Larsen F og Breidahl K (2015). Udfordringer og dilemmaer i det offentlige-private samspil på beskæftigelsesområdet: Markedsgørelse i flere versioner. *Politica*, 47(4):503–521.
- Legge Jr. JS og Rainey HG (2003). Privatization and Public Opinion in Germany. *Public Organization Review*, 3(2):127–149.
- Lindholst AC (2019). Addressing public-value failure: Re-municipalization as acts of public entrepreneurship. *Journal of Economic Policy Reform*, doi: 10.1080/17487870.2019.1671192.
- Lindholst AC og Hansen MB (2015). Befolkningens holdninger til markedsgørelsen af den offentlige sektor: Erkendelsesinteresser og forklaringsmodeller i politologien. *Politik*, 18(4):47–59.
- Lindholst AC, Hansen MB og Petersen OH (2016). Marketization trajectories in the Danish road and park sectors: A story of incremental institutional change. *International Journal of Public Sector Management*, 29(5):457–473.
- Lindholst AC og Petersen OH (2015). Offentligt-privat samspil mellem konkurrence og samarbejde. *Politica*, 47(4):495–502.
- LO (2017). *Undersøgelse om konkurrenceudsættelse*. København, Landsorganisationen i Danmark.
- McAllister I og Studlar DT (1989). Popular versus Elite Views of Privatization: The Case of Britain. *Journal of Public Policy*, 9(2):157–178.
- Palma A og Salas O (2016). Attityd till privatisering av välfärdstjänster i Sverige. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 93(3):65–79.
- Regeringen (2018). *Konkurrenceudsættelse – den bedst mulige service for pengene*. København.
- Rolland A (2003). *Eliter, Borgere og Privatisering*. Oslo, Handelshøyskolen.
- Rostgaard T (2014). *Konkurrenceudsættelse i ældreplejen*. Aalborg, Aalborg Universitet.
- SFI (2008). *Holdninger til velfærd (datasæt)*. København, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Stillman PG (1974). The Concept of Legitimacy. *Polity*, 7(1):32–56.

- Stubager R, Hansen KM, Callesen K, Leed A, og Enevoldsen C (2016). Danske vælgere 1971-2015: En oversigt over udviklingen i vælgernes holdninger mv. Aarhus, Institut for Statskundskab.
- Tang KL (1997). The case for the privatization of social welfare: Three decades of public opinion evidence from Great Britain and the United States. *Scandinavia Journal of Social Welfare*, 6:34–43.
- Taylor-Gooby P (1983). Legitimation deficit, public opinion and the welfare state. *Sociology*, 17(2):165–184.
- Thompson L (1997). Citizen Attitudes Toward Service Delivery Modes. *Journal of Urban Affairs*, 19(3):291–302.
- Toikko T (2016). Who supports privately provided public services? – An analysis of Finnish citizens' attitudes toward public service marketization. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 4 (5): 122–139.

Appendiks

Tabel A1. Variable og spørgsmålsformuleringer

Variabel	Spørgsmålsformuleringer og svarmuligheder	
Generel præference (virkemiddel)	'Nedenfor nævnes nogle synspunkter i debatten, som man kan være enig eller uenig i. Vi vil bede dig om at sætte kryds ved det svar, der bedst passer til din holdning.' (<i>'Helt enig', 'Enig', 'Hverken enig eller uenig', 'Uenig', 'Helt uenig'</i>)	'Mange offentlige aktiviteter kunne udføres både bedre og billigere, hvis de blev overladt til private' ^b 'Kommunerne skal forpligtes til at sætte flere offentlige opgaver i udbud' 'Flere offentlige opgaver i regionerne, herunder opgaver med at udrede og behandle patienter, skal udsættes for konkurrence fra private virksomheder' 'Flere statslige selskaber skal privatiseres' 'Den enkelte bør have flere muligheder for at vælge mellem leverandører, når man modtager en offentlig service'
Specifik præference (område)	'Hvor stor del af opgaverne mener du bør løses af private inden for følgende områder?' (<i>'Alle eller næsten alle opgaver', 'En større del af opgaverne', 'En mindre del af opgaverne', 'Ingen eller kun få opgaverne'</i>)	'Pasning af børn (daginstitutioner og dagpleje)' 'Eldrepleje (hjemmehjælp og plejehjem)' 'Folkeskole' 'Politivirksomhed' 'Sundhedsydelser og hospitaler' 'Fritids- og kulturområdet (biblioteker, kulturhuse mm.)' 'Veje og parker' 'Forsyningsvirksomhed (fx fjernvarme og vandforsyning)'
Skattelettelser eller forbedret offentlig service?	'Hvis der ved udbud af opgaver skabes økonomiske gevinster i den offentlige sektor, vil du så overvejende foretrække, besparelserne anvendes til:'	'A: Lavere skatter' 'B: Forbedring af den offentlige service' 'Ved ikke'
Køn	'Hvad er dit køn?'	'Kvinde' 'Mand'
Alder (år)	'I hvilket årstal er du født?'	
Uddannelse ^a	'Hvad er din højeste gennemførte uddannelse?'	'Lang videregående (fx gymnasielærer, økonom, jurist)' 'Bachelor (fx 1. del af lang videregående uddannelse)' 'Mellemlang videregående (fx teknikumingeniør, lærer)' 'Kort videregående (fx datamatikker, laborant)' 'Erhvervsfaglig (fx tømrer, frisør, kontorassistent)' 'Erhvervsgymnasium (HHX eller HTX)' 'Gymnasie, HF, studenterkursus' 'Grundskole (folkeskole/privatskole/efterskole)' 'Under uddannelse'

Indkomst ^a	'Hvad er din samlede årsindkomst før skat?'	'800.000+' '500.000-799.000' '400.000-499.000' '300.000-399.000' '200.000-299.000' '100.000-199.000' 'Under 100.000' 'Ønsker ikke at oplyse' 'Ved ikke'
Offentlig ansat ^a	'Er du ansat i den private eller den offentlige sektor?'	'Den offentlige sektor (kommune, stat, region)' 'Den private sektor' 'Arbejder ikke' 'Ved ikke' 'Pensionist/efterlønner/anden overførselsindkomst' 'Andet'
Direkte erfaring ^a	Har du erfaringer med at modtage offentlige ydelser fra private leverandører? (<i>'ja', 'nej', 'ved ikke'</i>)	'Som personlig bruger?' 'Gennem familie og bekendte?' 'Andet?'
Viden	Der findes en del undersøgelser, statistik og anden viden om, hvordan det private løser offentlige opgaver. Det handler blandt andet om økonomiske effekter og omfanget af anvendelsen af private. Hvordan vurderer du din egen viden om, hvordan private løser opgaver?	'Har megen viden' 'Har nogen viden' 'Ved ikke' 'Har ingen eller kun lidt viden'

^a Anvendte kategorier i analysen er delvist reduceret i forhold til de anvendte svarmuligheder i spørgeskemaet.

^b Formulering er enslydende med formuleringer i valgundersøgelsen 2015.

Tabel A2. Beskrivende statistik

Variabel ^a	Underkategori	Fordeling (%)	Gennemsnit	Standardafvigelse	Min-Max
Holdning til mere markeds-gørelse ^b	-		2,94	1,07	1-5
Skattelettelse eller forbedret offentlig service?	Forbedret service	71,8%			
	Ved ikke	5,1%			
Køn	Skattelettelse	23,1%			
	Kvinde	44,0%			
	Mand	56,0%			
Alder (år)	-		50,1	16,0	18-83
Uddannelse (højeste gennemførte)	Under uddannelse	10,0%			
	Lang videregående	11,9%			
	Mellemlang videregående	26,5%			
	Kort videregående	10,2%			
	Erhvervsfaglig	25,7%			
	Gymnasie	7,1%			
	Grundskole	8,6%			

Variabel ^a	Underkategori	Fordeling (%)	Gennemsnit	Standardafvigelse	Min-Max
Indkomst, årlig før skat (1.000 kr.)	Ønsker ikke at oplyse	12,0%			
	800+	4,9%			
	500-799	13,7%			
	300-499	32,4%			
	200-299	16,3%			
Offentlig ansat	0-199	20,7%			
	Ja	21,8%			
Direkte erfaring	Nej	78,2%			
	Ja	20,6%			
Viden	Nej	79,4%			
	Har megen viden	8,5%			
	Har nogen viden	50,3%			
	Ved ikke	7,0%			
	Har ingen eller kun lidt viden	34,2%			

N = 1724. Beskrivende statistisk i tabellen er baseret på cases med gyldige svar for alle variable.

^a For kontinuerte variable er der angivet gennemsnit, standardafvigelse og min-max værdier. For kategoriske variable er der angivet relative fordelinger i procent for hver underkategori.

^b Indeksvariabel beregnet fra svar på fem underspørgsmål med fem svarkategorier (1=helt uenig, 5=helt enig).

Noter

1. Kilde: Økonomi- og indenrigsministeriets kommunale nøgletal, februar, 2019. Udliciteringsgraden er opgjort ved hjælp af Privat Leverandør Indikatoren (PLI).
2. Det anvendte datamateriale er ikke indsamlet gennem en almindelig tilfældigt udvalgt stikprøve og derfor er der et metodisk forbehold i forhold til datamaterialets repræsentativitet. I fortolkningen af resultaterne antages det dog at datamaterialet tilnærmelsesvist er repræsentativt for den danske befolkning. En sammenligning af svarfordelinger på et enslydende spørgsmål i valgundersøgelsen fra 2015 og nærværende datamateriale (se figur 2) giver en indikation på validiteten af repræsentativiteten for holdningsspørgsmålene. Sammenligningen viser en meget høj overensstemmelse mellem svarfordelingerne på spørgsmålet i de to undersøgelser. Svarfordelinger for henholdsvis valgundersøgelsen 2015 versus nærværende datamateriale 2016/17: 'helt/overvejende enige': 39,1% versus 37,9%, 'hverken enige /eller uenige': 24,8% versus 25,9%, 'helt/overvejende uenige': 36,1% versus 36,1%.